

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### Scrutin secret et questions de personnes

Nihoul, Marc

*Published in:*  
Mouv. Comm.

*Publication date:*  
2007

*Document Version*  
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Nihoul, M 2007, 'Scrutin secret et questions de personnes: liaison dangereuse ?', *Mouv. Comm.*, p. 501-508.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Scrutin secret et questions de personnes: liaison dangereuse?

**Marc Nihoul**

Chargé de cours aux FUNDP de Namur  
Directeur du Centre Projucit<sup>1</sup>  
Avocat au Barreau de Bruxelles

Contrairement à ce que l'on peut lire en doctrine et jurisprudence, parfois même en législation<sup>2</sup>, le scrutin secret ne s'impose pas à toutes les délibérations communales relatives aux questions de personnes. Il ne doit être respecté que dans les hypothèses précises visées par la loi, dont la jurisprudence administrative donne certes une interprétation large en pratique, tout en réservant cependant le dispositif aux questions corrélatives de personnel ou de fonctionnement des institutions communales.

C'est ce qui ressort de l'analyse de l'article 100 de la nouvelle loi communale, devenu l'article L1122-27 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en Région wallonne. Une analyse qui ne vaut toutefois plus directement en Région flamande où l'article 35 du décret communal flamand du 15 juillet 2005 dispose autrement. La notion d'*affaires individuelles en matière de personnel* y est notamment consacrée<sup>3</sup>.

Après avoir rappelé le contenu de la disposition légale analysée, l'esprit de celle-ci est analysé dans les travaux préparatoires, en doctrine et en jurisprudence de manière à mieux cerner son champ d'application.

La question est évidemment cruciale en pratique communale où, tous les jours, des dossiers sont votés par les conseils communaux sans qu'il soit apparemment permis de garantir à ceux-ci la légalité des décisions prises lorsqu'une question de personnes est soulevée. Faut-il voter au scrutin secret, en dehors des hypothèses précises visées



par le texte commenté, ou un autre mode de scrutin est-il admis? Le respect ou non du scrutin secret est susceptible de déclencher les foudres de la tutelle ou du juge en cas de recours, si d'aventure l'on s'était trompé. Car il ne s'agit pas de choisir le mode de scrutin qui convient le mieux dans le cas d'espèce rencontré, mais bien de respecter une obligation légale, en l'occurrence une forme substantielle, à défaut d'avoir été prévue à peine de

nullité. La délimitation claire du champ d'application de cette forme est par conséquent capitale et susceptible d'avoir une influence décisive dans toute une série de décisions. Y compris

<sup>1</sup> Protection juridique du citoyen, centre de recherche fondamentale: [www.projucit.be](http://www.projucit.be).

<sup>2</sup> Rem. ainsi l'art. 33 de la L.O. 8.7.1976 au terme duquel le vote se fait au scrutin secret "lorsqu'il est question de personnes, sauf en matière d'octroi ou de récupération individuels d'aide sociale".

<sup>3</sup> Une analyse plus détaillée de la question est publiée in *Rev. dr. com.*, 2007, pp. 20 et s.

quant à leurs suites, au demeurant, sur le plan pénal, dès lors que, sauf unanimité, la responsabilité personnelle des mandataires communaux – pourtant davantage exposée compte-tenu de l'immunité reconnue aux communes par l'article 5, al. 4 du Code pénal et la Cour d'Arbitrage –, ne saurait pas, par définition, être engagée, à défaut de pouvoir identifier nommément les auteurs de la décision.

### La loi

L'article L1122-27 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation<sup>4</sup> est libellé comme suit:

*"Sans préjudice de l'alinéa 4, les membres du conseil votent à haute voix.*

*Le règlement d'ordre intérieur peut prévoir un mode de scrutin équivalent au vote à haute voix. Sont considérés comme tels, le vote nominatif exprimé mécaniquement et le vote par assis et levé ou à main levée.*

*Nonobstant les dispositions du règlement d'ordre intérieur, le vote se fait à haute voix chaque fois qu'un tiers des membres présents le demandent.*

Seules les présentations de candidats, les nominations aux emplois, les mises en disponibilité, les suspensions préventives dans l'intérêt du service et les sanctions disciplinaires, font l'objet d'un scrutin secret, à la majorité absolue des suffrages.

*Lorsqu'il est membre du conseil, le président vote en dernier lieu.*

*L'alinéa précédent n'est pas applicable aux scrutins secrets<sup>5</sup>.*

Le texte est en réalité identique à celui de l'article 100 de la nouvelle loi communale, tel que modifié pour la dernière fois en 1994. A l'origine, le scrutin secret était réglé par l'article 66 de la loi communale. Il était rédigé de la façon suivante:

*"Les membres du conseil votent à haute voix, excepté lorsqu'il s'agit de présentation de candidats, nomination aux emplois, révocations ou suspensions, lesquelles se font au scrutin secret et également à la majorité absolue.*

*Le président vote le dernier".*

Le champ d'application du scrutin secret a été modifié à deux reprises, en 1991 et 1994. La loi du 24 mai 1991, d'abord, est venue remplacer,

comme dans d'autres dispositions, les termes *"révocations ou suspensions"* par l'expression plus générale *"et de sanctions disciplinaires"*<sup>6</sup>. Il convenait en effet de tenir compte de l'ajout de nouvelles peines disciplinaires – la retenue sur traitement, la rétrogradation et la démission d'office – à la suspension et la révocation, les deux seules connues à l'origine par l'"ancienne" loi communale, auxquelles l'avertissement et la réprimande avaient déjà été ajoutées par une loi du 30 juillet 1903, sans toutefois les inclure, à l'époque, dans le champ d'application du scrutin secret<sup>7</sup>, comme c'est le cas depuis 1991...

La loi du 11 juillet 1994, ensuite, a ajouté la mise en disponibilité et la suspension dans l'intérêt du service aux hypothèses du vote secret exceptionnel. En même temps, le législateur a modifié la formulation de l'exception: le vote à haute voix "excepté" dans certains cas est devenu le scrutin secret pour les "seules" décisions mentionnées.

A noter que plusieurs dispositions légales renvoient à l'article L1122-27 du Code wallon, tel l'article L1123-22, al. 4 du même code en ce qui concerne les séances du collège des bourgmestre et échevins (l'ancien art. 106, al. 4 de la NLC) ou l'article 27 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux en ce qui concerne le conseil de police (qui renvoie à l'article 100 de la NLC). En outre, l'art. L2212-16, al. 4 du Code wallon précité est libellé de la même manière concernant les séances du conseil provincial. Enfin, le scrutin secret est parfois imposé pour des actes déterminés directement dans la

disposition qui règle ceux-ci, comme à l'article L1123-8, al. 2 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation: l'élection des échevins a lieu au scrutin secret et à la majorité absolue par le conseil (l'ancien art. 15, al. 2 de la NLC)<sup>8</sup>.

### L'esprit de la loi selon les travaux préparatoires

Malheureusement, le scrutin secret n'a guère donné lieu à commentaires par le législateur dans les travaux préparatoires de la loi communale du 30 mars 1836<sup>9</sup>. La publicité des séances semble avoir monopolisé les débats. Tout au plus peut-il être conclu à l'analyse détaillée des termes utilisés dans la loi, à plusieurs reprises, et concernant l'article 66 également, par les députés, que les hypothèses précises dans lesquelles le scrutin secret était initialement réservé ne l'ont pas été à la légère et que le poids des mots était calculé<sup>10</sup>. Or, pour ce qui concerne la publicité des séances, le législateur a opté pour le critère des questions de personnes<sup>11</sup>. Critère qu'il n'a pas retenu pour le scrutin secret réservé à certaines questions de personnes bien définies, expressément limitées aux présentations de candidats, nomination aux emplois, révocations ou suspensions.

Certes, en 1991, le caractère disciplinaire des révocations et suspensions semble avoir été précisé par le truchement de l'expression *sanctions disciplinaires*. Mais l'absence de discussion approfondie quant à la portée de la modification ne permet de

<sup>4</sup> V. aussi l'art. 38 du modèle commenté de ROI du conseil communal proposé par l'UVCW, *Mouv. com.*, 2007, p. 9.

<sup>5</sup> Souligné par nos soins à l'aide des caractères ordinaires.

<sup>6</sup> V. la L. 24.5.1991 modifiant la NLC en ce qui concerne le régime disciplinaire, *Pasin.*, 1991, pp. 1640 et s.

<sup>7</sup> V. la L. 30.7.1903 rel. à la stabilité des emplois communaux, *Pasin.*, 1903, pp. 123 à 129.

<sup>8</sup> V. aussi les art. 332, al. 3 et 7 de la NLC et L 1413-1, al. 3 et 8 du Code wallon rel. à l'élection des membres du bureau de district.

<sup>9</sup> Lesdits travaux étaient encore publiés au *Moniteur*. V. aussi *Pasin.*, 1836, p. 46, note 1 et les notes résumant les travaux préparatoires *Pasin.*, 1836, pp. 341 et s., pp. 362 à 364.

<sup>10</sup> Ainsi, le projet du Gouvernement a été complété par la section centrale qui a ajouté aux hypothèses de la présentation de candidats et nominations aux

emplois comme emportant le scrutin secret celles des "révocations ou suspensions" des employés communaux (*Mon.*, supplément au n° 213 du 1.8.1834, 2<sup>e</sup> feuillet). Avec ce commentaire: "On comprendra facilement que, si le scrutin secret est utile dans les nominations, à plus forte raison lorsqu'il s'agit de la révocation d'un employé". L'adverbe "également" a au demeurant été ajouté à la disposition juste avant la prescription de la majorité absolue de manière à éviter de limiter ladite majorité aux seules hypothèses du scrutin secret. Preuve, en définitive, que la portée de chaque mot utilisé dans l'article a bien été mesurée.

<sup>11</sup> Aujourd'hui, en Région wallonne, l'art. L1122-21 du CDLD stipule que "La séance du conseil communal n'est pas publique lorsqu'il s'agit de questions de personnes. Dès qu'une question de ce genre est soulevée, le président prononce immédiatement le huis clos". V. aussi l'art. L 2212-15, par. 3 du même code en ce qui concerne les séances du conseil provincial.

tirer aucune conclusion pour le passé. D'autant qu'en 1994 le choix a été fait d'étendre le scrutin secret à des mesures qui ne sont pas des sanctions disciplinaires, à nouveau sans aucune discussion, fort étrangement, sur ce point. A l'époque, le texte a simplement été modifié pour se conformer à l'instruction péremptoire - c'est-à-dire inexplicitée - de la section de législation du Conseil d'Etat selon laquelle le texte "doit mentionner également la mise en disponibilité et la suspension dans l'intérêt du service"<sup>12</sup>.

Quant à la modification de la formulation de l'exception à travers le terme "seules" au lieu du mot "excepté", l'ont peut tout au plus observer, en l'absence du moindre commentaire, que le nouveau terme paraît plus strict.

## L'esprit de la loi selon la doctrine

Ajoutons qu'en 1836, seule l'exclusion de la publicité a été ouvertement motivée par le souci de garantir l'indépendance des conseillers sur les questions de personnes. Mais la doctrine, encline à l'abstraction, a rapidement commenté le scrutin secret comme visant le même objectif<sup>13</sup> sans prendre la précaution de distinguer ledit objectif du champ d'application de la formalité substantielle. Des affirmations apparaissent ainsi selon lesquelles toute sanction disciplinaire serait visée par le texte et ce avant la modification dans ce sens en 1991, en ce compris l'avertissement ou la réprimande. Serait également visée l'approbation d'une nomination. L'examen de la jurisprudence administrative des autorités de tutelle révèle aussi rapidement l'embarras suscité en présence de cas-limites, non véritablement éloignés des hypothèses visées par la loi et relatifs à des questions de personnes.

L'on peut toutefois se demander si "l'objectif poursuivi en doctrine", par ces affirmations, n'était en réalité pas d'expliquer simplement le scrutin secret par la nécessité d'indépendance dans la résolution de certaines questions personnelles particulièrement sensibles en matière communale, aujourd'hui de nature statutaire ou disciplinaire, c'est-à-dire afférentes aux choix de personnes et au comportement de certaines personnes, et non de toutes les questions personnelles,

en ce compris, à la limite, celles relatives à certains citoyens.

Le pli a toutefois été pris jusque dans la doctrine récente, sous l'effet conjugué de la jurisprudence du Conseil d'Etat qui, dans certains arrêts, s'est laissé aller aux mêmes affirmations. Au départ, pourtant, une interprétation stricte avait pu sembler l'emporter. Mais le Conseil d'Etat allait revoir lui-même sa propre jurisprudence en "supposant"<sup>14</sup> - à en croire F. Debaets, littéralement suivi par J.-M. Leboutte sur ce point - que la disposition légale énonce un "principe général" selon lequel "la liberté et l'indépendance des conseillers communaux doivent être garanties par le scrutin secret, lorsqu'ils sont appelés à émettre un vote dans des affaires qui intéressent des personnes déterminées"<sup>15</sup>.

Le procédé du principe général ne manque pas d'étonner en présence d'un texte clair. Certes, un principe général pourrait être constaté au départ d'autres textes de même valeur juridique. Mais encore faudrait-il montrer par quel stratagème un tel principe serait de nature à déroger à une norme de valeur législative en l'absence évidente de toute valeur constitutionnelle ou internationale. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'est nullement invoqué dans ce sens et sa sanction à l'égard d'une norme de valeur législative, en toute hypothèse, requiert l'intervention préalable de la Cour constitutionnelle.

Il en résulte, pour le praticien, - et

c'est un comble en matière juridique - que l'interprétation stricte, la plus conforme au texte de loi, serait aujourd'hui devenue la moins sûre à suivre par les autorités communales, eu égard à la jurisprudence du Conseil d'Etat... Et si le Conseil d'Etat venait une nouvelle fois à "déroger"<sup>16</sup> à sa jurisprudence, selon le terme utilisé par F. Debaets? Un terme pour le moins révélateur de l'incertitude qui règne en la matière... et que confirment au demeurant les contradictions relevées en jurisprudence récente... preuve que l'insécurité juridique est aujourd'hui bien réelle!

## L'esprit de la loi selon la jurisprudence

L'analyse approfondie de la jurisprudence du Conseil d'Etat<sup>17</sup> - dont on ne révèle ici que les principaux résultats - montre qu'elle est plus hésitante que prévu à la lecture des auteurs et qu'en même temps elle est relativement cohérente dans une interprétation large des hypothèses visées par la loi, avec des améliorations possibles, sans atteindre toutefois une interprétation extensive ni, par conséquent, la généralisation du scrutin secret à toute question de personne en général, au-delà d'affirmations parfois malheureuses.

Ainsi, l'arrêt Jacquemart et consorts n° 101.623 du 7 décembre 2001, rendu par la huitième chambre de la section d'administration du Conseil d'Etat, doit-il être lu avec grande circons-

<sup>12</sup> S.L.C.E., avis du 7.7.1993 sur un avant-projet de loi "modifiant la nouvelle loi communale en vue de renforcer la démocratie communale", doc. parl., s.o. 1992-1993, n° 851/1, p. 37 (souligné par nos soins à l'aide des caractères ordinaires).

<sup>13</sup> J.-B. Bivort, *Commentaire sur la loi communale de la Belgique du 30 mars 1836*, 5<sup>e</sup> éd., Decq, Bruxelles, 1850, p. 81; E. Bernimolin, o.c., T. Ier, 1891, n° CXXVIII, p. 417; P. Biddaer, *Loi communale coordonnée et commentée*, 4<sup>e</sup> éd., Imprimerie centrale des communes, Mons et Frameries, 1921, art. 66, pp. 89 à 96; A. Macar, *Les institutions communales de la Belgique*, Nouvelles, 1932, n°s 89 à 94, pp. 57 et 58; C. Wilquet, *Loi communale du 30 mars 1836, lois modificatives et complémentaires. Commentaire pratique*, 5<sup>e</sup> éd. amplifiée et mise en rapport avec la législation et la jurisprudence par G. Dovillée, Union des imprimeries, Frameries, 1933, art. 66, n°s 221 à 238, pp. 42 à 45 et, dans les mêmes termes, R.P.D.B., v° "Commune", pp. 181 et 182, n° 496, 498, 507 et 508; K. Brants, *Het Belgisch gemeenterecht*, 5<sup>e</sup> éd. par C. Ketelaer et G. De Ridder, Antwerpen, Standaard-Boekhandel, 1947, n°s 190 à 192, pp. 198 à 205; R. Wilkin, *Organisation et fonctionnement des autorités communales*, Impr. des Invalides, Paris, 1938, n° 79, pp. 234 et 235; du même auteur, *Commentaire de la loi communale*, T. Ier, Bruylant, Bruxelles, 1947, n°s 55 à 60, pp. 198

à 203; du même auteur, *Précis de droit communal*, Bruylant, Bruxelles, 1959, n°s 55 à 60, pp. 67 à 71; V. De Tollenaere, *Nouveau commentaire de la loi communale*, T. I, Larcier, Bruxelles, 1955, n°s 82 et 83, pp. 205 à 215.

<sup>14</sup> L'expression traduit bien une attitude volontariste.

<sup>15</sup> F. Debaets, *Droit communal, Commentaire permanent*, T. I, U.G.A., Namur-Bruxelles, 1980, n° 121.323.20; J.-M. Leboutte, in P. Lambert (dir.), *Manuel de droit communal, La Nouvelle loi communale*, T. I, Nemesis, Bruxelles, 1992, p. 138 et note 65. Adde P. Thiel, *La démocratie communale*, in *Communes et Région: quel partenariat pour le XXI<sup>e</sup> siècle?*, Actes de colloque, UVCW, Namur, 1999, p. 30: "Toute pression extérieure doit ainsi être évitée"; C. Havard, *Manuel pratique de droit communal en Wallonie*, La Charte, Bruxelles, 2006, n° 84.2, p. 132. Il s'agit de commentaires parmi les plus autorisés aujourd'hui en matière communale. Adde C. Eerdeken, Réponse du 11.12.1995, Q. R., s. o. 1995-96, B. 13, p. 1318.

<sup>16</sup> Dans ce sens à propos du revirement initial: F. Debaets, o.c., T. I, 1980, n° 121.323.20.

<sup>17</sup> Quatorze arrêts ont été dénombrés pour ce qui concerne seulement la discussion relative au champ d'application du scrutin secret dans la loi communale.



## SCRUTIN SECRET

peption lorsque celle-ci considère que "(...) malgré le libellé de cette disposition, une jurisprudence bien établie considère qu'elle impose le scrutin secret chaque fois que les conseillers communaux sont appelés à émettre un vote dans une affaire qui intéresse une ou des personnes déterminées; (...) en vertu de l'article 106, al. 3, de la nouvelle loi communale, son article 100 est applicable, sans restriction, aux séances du collège des bourgmestres et échevins; (...) le risque d'insécurité juridique invoqué par la partie adverse est inexistant compte tenu de la jurisprudence dont il a été fait état; (...) enfin, l'article 94 de la même loi porte que "la séance du conseil communal n'est pas publique lorsqu'il s'agit de questions de personnes" ce qui ne le dispense pas de voter au scrutin secret"<sup>18</sup>?

Les délibérations du collège concerné en l'espèce attribuaient une appréciation globale définitive "R" (réserve) aux requérants, au motif que ces délibérations ont eu lieu par vote à main levée et non au scrutin secret. Le Conseil d'Etat annule ces délibérations en conséquence du raisonnement cité. Aujourd'hui encore, pourtant, l'appréciation globale définitive ne fait pas partie des décisions énumérées de manière limitative par l'article 100, al. 4 de la nouvelle loi communale tel que codifié en Région wallonne... et l'on se demande toujours comment une "jurisprudence bien établie" - à ce titre présentée comme conforme au principe de sécurité juridique, pourtant jugé à ce point essentiel par la Cour d'Arbitrage qu'elle lui a "découvert" une valeur constitutionnelle - puisse s'écarter expressément du libellé parfaitement clair d'une disposition légale, en reconnaissant d'ailleurs au passage que l'interprétation donnée au texte l'est "malgré le libellé de cette disposition"...

La sécurité juridique est d'autant moins assurée, de la sorte, que dans un arrêt postérieur, la même chambre de la même juridiction et composée de manière identique a rendu une décision qui va exactement dans le sens contraire. Il s'agit de l'affaire du bourgmestre de la Commune d'Uccle dans laquelle M. Stéphane Lobkowicz invoquait, entre autres, l'irrégularité d'une décision communale visant à introduire une requête en interven-

tion à la procédure en annulation pendante contre l'arrêt royal du 22 mai 2001 nommant M. Claude Desmedt en qualité de Bourgmestre d'Uccle et n'accueillant donc pas sa candidature. Or, la décision d'introduire un recours contre une nomination n'entrerait pas dans les prévisions de l'article 100, al. 4 de la nouvelle loi communale, à l'estime du Conseil d'Etat<sup>19</sup>. Ne s'agit-il pourtant pas du prototype même de décision qui, pour reprendre les termes utilisés par la Haute juridiction un an plus tôt, revient à "émettre un vote dans une affaire qui intéresse une ou des personnes déterminées"? La décision est d'autant plus étonnante que la partie intervenante avait pris soin d'invoquer littéralement la formule avancée par le Conseil d'Etat dans son arrêt n° 101.623 du 7 décembre 2001<sup>20</sup>. En outre, comme il sera montré ci-dessous, la jurisprudence fixée jusqu'alors par le Conseil d'Etat allait clairement dans le sens opposé, spécialement en ce qui concerne le recours contre une nomination, généralement considéré comme "étant encore de la nomination". Manifestement, le Conseil d'Etat ne souhaitait pas arriver à la conclusion, dans l'espèce uccloise, que la requête en intervention de la commune était irrecevable. Mais la fin peut-elle justifier les motifs? Même en jurisprudence - surtout en jurisprudence parce qu'il y a précisément de justice - il ne peut y avoir deux poids deux mesures. Or, dans un arrêt plus récent, le Conseil d'Etat en revient explicitement à sa jurisprudence Jacquemart concernant le vote sur le recours à la procédure de suspension préventive et l'audition d'un agent, considéré comme intéressant une personne déterminée<sup>21</sup>... L'extrait de l'arrêt n° 101.623 du 7 décembre 2001, faisant état d'une jurisprudence bien établie, y est expressément cité pour établir le scrutin secret dans

toute affaire intéressant une ou des personnes déterminées.

L'égalité juridique entre les justiciables dans l'interprétation de la norme ne peut dépendre ni de l'affaire... ni de la langue du juge appelé à se prononcer en l'espèce! L'on sait pourtant que les chambres francophones et néerlandophones du Conseil d'Etat ne sont pas toujours sur la même longueur d'ondes en matière d'interprétation du droit. Le scrutin secret communal serait l'occasion d'illustrer une nouvelle fois le constat<sup>22</sup>. Car dans un arrêt Van Der Elst n° 63.418 du 4 décembre 1996, la quatrième chambre néerlandophone du Conseil d'Etat développe une interprétation tellement stricte de la disposition litigieuse qu'il est permis de se demander si l'excès inverse n'est pas commis en ce qui concerne le Nord du pays. Etait visée en l'occurrence une décision communale de révocation d'office et sans préavis pour abandon de poste. N'étant pas de nature disciplinaire, à l'estime des conseillers d'Etat, une telle mesure ne peut pas entrer dans l'une des catégories mentionnées à l'article 100 de la nouvelle loi communale. Avec cette circonstance particulière que la révocation (sans autre précision) figurait explicitement parmi les mesures visées par le scrutin secret dans la version du texte antérieure à 1991, applicable *in casu*... et que depuis 1994 des mesures statutaires comparables ont été ajoutées au texte...

Signalons enfin que dans un arrêt Rutsaert et De Meyer, n° 15.920 du 13 juin 1973, le Conseil d'Etat a été jusqu'à constater, certes de manière isolée et pour inclure l'approbation d'une nomination dans les hypothèses visées par le scrutin secret, que "cette disposition légale énonce le principe général qui garantit la liberté et l'indépendance des conseillers communaux lorsqu'ils

<sup>18</sup> C.E., Jacquemart et crts, n° 101.623, 7.12.2001, A.P.M., 2002, p. 8 et T. Gem., 2002, p. 177 et note J. Dujardin, "Het toepassingsgebied van de verplichting tot geheime stemming". A partir de l'année judiciaire 1994-95, la jurisprudence du Conseil d'Etat est accessible sur le site [www.raadvst-consestat.be](http://www.raadvst-consestat.be).

<sup>19</sup> C.E., de Lobkowicz, n° 113.551, 12.12.2002.

<sup>20</sup> Au terme de l'art. 100, al. 4, de la NLC, selon lui, "Le scrutin secret est obligatoire chaque fois que les conseillers communaux sont appelés à émettre un vote dans une affaire qui intéresse une ou des personnes déterminées. L'intervention dans le cadre d'une procédure mettant en cause la légalité de la

nomination du bourgmestre est incontestablement une affaire qui intéresse une personne déterminée". En conséquence, tant le collège que le conseil communal devaient voter au scrutin secret.

<sup>21</sup> C.E., Govaert, n° 149.669, 30.9.2005, A.P.M., 2005, p. 194. L'arrêt a été rendu selon la procédure de suspension en extrême urgence.

<sup>22</sup> C'est du moins ce que sous-entend J. Dujardin *in o.c.*, T. Gem., 2002, p. 178. L'auteur met en évidence la contradiction entre l'arrêt Van Der Elst et l'arrêt Jacquemart et crts en des termes laissant supposer - ou plus exactement augurer - une divergence structurelle de jurisprudence qui n'a toutefois pas été vérifiée.



sont appelés à émettre un vote dans des affaires qui intéressent des personnes déterminées<sup>23</sup>.

Avec le recul et en dépit de tels égarements, force est toutefois de constater, à l'examen de la jurisprudence administrative, qu'à plusieurs repri-

ses le Conseil d'Etat laisse entendre, à l'instar de la doctrine, que le scrutin secret s'appliquerait aux questions de personnes<sup>24</sup> en général<sup>25</sup>, mais qu'en définitive tous les actes visés par lui se rapportent plus ou moins directement aux hypothèses énumérées par la loi

- c'est-à-dire des questions précises de cet ordre - à savoir selon les trois catégories suivantes:

- des mesures expressément mentionnées par le texte de loi (au fur et à mesure de son évolution)<sup>26</sup>;

<sup>23</sup> C.E., Rutsaert et De Meyer, n° 15.920, 13.6.1973, *R.A.C.E.*, 1973, p. 468 (souligné par nos soins). *Adde* C.E., P.J., n° 35.188, 12.6.1990, *T. Gem.*, 1991, p. 117, 2.4.2, mais sans nécessité s'agissant d'une nomination; C.E., Van Der Elst n° 63.418 du 4.12.1996 (mais solution contraire); C.E., Asma, n° 143.823, 28.4.2005, précité, 3.3.2 et le principe du secret du vote expressément inscrit à l'art. 100, mais sans nécessité s'agissant d'une révocation d'office. *Contra* C.E., Van Rompay, n° 26.600, 3.6.1986, *R.A.C.E.*, 1986, II, 8.3.1, impl.

<sup>24</sup> Un lien de confusion a été "involontairement" ou accidentellement initié entre scrutin secret et publicité en termes de champ d'application et le critère de l'exception à la publicité a été transposé à la question du scrutin secret. V. sp. C.E., Adam et Commune de Ressaix, n° 17.551, 13.6.1973, *R.A.C.E.*, 1973, p. 361 comme suite, probablement, à l'invitation faite dans le recueil des arrêts du Conseil d'Etat (sous C.E., Commune de Stekene et Schelfhout, n° 13.655, 2.7.1969, *R.A.C.E.*, 1969, p. 695, également rendu à propos d'un recours contre une révocation) à comparer la solution retenue avec un arrêt rendu sur la question de la publicité en 1957 et faisant état du critère des questions de personnes (C.E., Ville de Poperinge, n° 5.531, 5.3.1957, *R.A.C.E.*, 1957, p. 137).

<sup>25</sup> Dans un style affirmatif propre à la fonction de juger mais susceptible de laisser perplexe l'observateur extérieur.

<sup>26</sup> Cette jurisprudence-là n'est pas recensée parmi les quatorze arrêts discutant le champ d'application

du scrutin secret. V. C.E., Pinte, n° 575, 20.11.1950, *R.A.A.C.E.*, 1950, p. 507 et *T.B.P.*, 1950, p. 306, note H. Van Eecke concernant une peine de suspension temporaire avec retenue de traitement (décidée par le collège en vertu des art. 89, al. 4 et 66 de la L. communale); C.E., Boedt, n° 15.281, 4.5.1972, *R.A.C.E.*, 1972, p. 320 concernant une sanction de suspension temporaire avec retenue de traitement; C.E., Colpaert, n° 17.318, 2.12.1975, *R.A.C.E.*, 1975, p. 1053, impl. concernant une désignation; C.E., Barbier-Delfosse, n° 27.065, 22.10.1986, *R.A.C.E.*, 1986, sp; *A.P.M.*, 1986, p. 130 concernant une sanction de suspension temporaire sans traitement; C.E., Groyné, n° 32.753, 14.6.1989, *R.A.C.E.*, 1989, sp, impl., concernant une nomination à une fonction de promotion; C.E., Herin, n° 33.041, 20.9.1989, *R.A.C.E.*, 1989, sp; *A.P.M.*, 1989, p. 128; *Pas.*, 1992, IV, 119 et *T. Gem.*, 1989, p. 381, impl. concernant une nomination; C.E., Commune de Mettet, n° 33.592, 13.12.1989, *R.A.C.E.*, 1989, sp, impl. concernant une nomination; C.E., P.J., n° 35.188, 12.6.1990, précité, impl. concernant une nomination; C.E., De Herdt, n° 38.062, 6.11.1991, *R.A.C.E.*, 1991 concernant une nomination par promotion; C.E., Haeyen, n° 39.493, 27.5.1992, *R.A.C.E.*, 1992, sp, impl. concernant la peine disciplinaire de la révocation; C.E., Rousseau, n° 42.135, 3.3.1993, *R.A.C.E.*, 1993, sp; *Rev. dr. com.*, 1994, p. 23; *T. Gem.*, 1994, p. 185, impl. concernant la peine disciplinaire de la démission d'office; C.E., *Pas.*, n° 51.711, 21.2.1995, *T.B.P.*, 1995, p. 743, impl. concernant une nomination à une fonction de promotion (en ce compris sur la motivation de la décision); C.E., Gobert et Olivier, n° 65.254, 17.3.1997,

impl. concernant une nomination; C.E., Coppenholle, n° 68.120, 16.9.1997, *T. Gem.*, 1999, p. 387 et note A. Coolsaet et n° 126.721, 22.12.2003, *C.D.P.K.*, 2004, p. 311 concernant une révocation; C.E., Masset, n° 87.089, 8.5.2000, *A.P.M.*, 2000, p. 103 et *T.B.P.*, 2001, p. 205, impl. concernant une sanction disciplinaire de suspension temporaire; C.E., Peeters, n° 107.626, 11.6.2002, 2.3.2.7, impl. concernant une sanction de suspension temporaire avec retenue de traitement; C.E., Van De Velde, n° 121.317, 4.7.2003 concernant une peine de démission ou révocation d'office; C.E., Benoey, n° 128.658, 2.3.2004, 3.2.3 et 4, *A.P.M.*, 2005, p. 70 et *T.B.P.*, 2005, p. 562 (ainsi que C.E., Verdonck, n° 128.659, 2.3.2004, similaire, 4.2.3 et 4) concernant une privation de traitement temporaire (le règlement communal imposant en l'occurrence un vote spécifique pour chaque sanction); C.E., Asma, n° 143.823, 28.4.2005, précité, 3.3.2 concernant une révocation d'office (le rejet à main levée d'un amendement en faveur d'une suspension ne vicie pas le vote secret de la sanction décidée); C.E., De Maeyer, n° 166.235, 21.12.2006, 3.1.5 concernant une révocation d'office (indépendamment de tout accord antérieur). *Adde* - s'agissant de feu les commissions d'assistance publique - C.E., Cornet, n° 11.547, 10.12.1965, *R.A.C.E.*, 1965, p. 1.013 concernant une nomination; C.E., Boedt, n° 15.281, 4.5.1972, précité concernant une peine de suspension temporaire avec retenue de traitement. V. aussi Bruxelles, 15.12.1992, *www.cass.be* (19.3. 2007), n° JB07829 (sommaire), inédit, concernant une révocation d'office (plus généralement "toute sanction disciplinaire").

## SCRUTIN SECRET

- des mesures différentes de celles expressément mentionnées par la loi, mais dont le Conseil a considéré qu'elles pouvaient être assimilées à l'une d'entre elles: la désignation<sup>27</sup>, la suspension préventive dans l'intérêt du service (avant 1994)<sup>28</sup>, l'appréciation globale définitive<sup>29</sup>; en revanche ni la mise en disponibilité par suppression d'emploi (avant 1994)<sup>30</sup> ni la révocation d'office et sans préavis pour abandon de poste<sup>31</sup>;
- des décisions indirectes liées à des mesures expressément mentionnées dans la loi, telles la décision d'entreprendre une procédure de suspension préventive ou d'auditionner un agent<sup>32</sup>, la décision d'introduire un recours contre l'une de ces mesures<sup>33</sup>, leur approbation<sup>34</sup>, le vote sur leur motivation formelle<sup>35</sup> ou encore la décision à défaut de laquelle il doit y avoir nomination ou prolongement d'un stage<sup>36</sup>. Jusque l'avis d'un organe consultatif considéré comme impliqué, de ce fait, dans le processus de nomination ou de sanction, dès le moment où il doit délibérer<sup>37</sup>.

L'analyse structurée de la jurisprudence conduit ainsi à, d'une part, relativiser considérablement la portée du critère des questions personnelles en matière de scrutin secret et, d'autre part, à identifier précisément les décisions qui, pour l'heure, échappent au scrutin secret selon le Conseil d'Etat alors que la cohérence conduirait à les y inclure. Tel est le cas de la révocation d'office et sans préavis pour abandon de poste, du point de vue du type de mesure concernée, à l'instar de la mise en disponibilité, par le passé, ou de la décision d'intervention à une procédure devant le Conseil d'Etat sous l'angle des décisions indirectes.



Bien entendu, une intervention législative expresse serait préférable aux incertitudes du contrôle juridictionnel, spécialement pour intégrer la révocation d'office et sans préavis pour abandon de poste dans le domaine du scrutin secret. Le cas échéant, le législateur régional pourrait en profiter pour clarifier la notion de pré-

sentation de candidats qui, comme en attestent certains développements, souffre la discussion, en l'absence de jurisprudence sur ce point.

Ainsi, selon C. Havard<sup>38</sup>, il convient d'exclure du scrutin secret les désignations des représentants du conseil communal dans les intercommunales et dans les autres personnes morales

<sup>27</sup> Les termes "*nominations aux emplois*" ont en effet été choisis en 1836... V. C.E., Colpaert, n° 17.318, 2.12.1975, précité, impl.; C.E., Guimaud, n° 87.747, 31.5.2000, A.P.M., 2000, p. 113 et T. Gem., 2002, p. 227 et note, impl.

<sup>28</sup> Avant 1991, le texte visait les suspensions, sans autre précision...

<sup>29</sup> C.E., Jacquemart et crts, n° 101.623, 7.12.2001, précité.

<sup>30</sup> Ce qui a valu l'appréciation en doctrine d'une interprétation stricte par le Conseil d'Etat, dans un premier temps. V. C.E., Daenens, n° 11.226, 11.5.1965, R.A.C.E., 1965, p. 470; C.E., Colle, n° 14.237, 17.7.1970, R.A.C.E., 1970, p. 470; C.E., Coumont, n° 36.189, 8.1.1991, R.A.C.E., 1991, sp et A.P.M., 1991, p. 61 et note.

<sup>31</sup> C.E., Van Der Elst n° 63.418 du 4.12.1996 et un principe général d'interprétation strict conformément à l'énumération légale limitative et compte-tenu de l'absence de modification dans ce sens précis en 1991 et 1994. Or, la révocation datait de mai 1991, à une époque où le terme révocation - sans autre précision - figurait dans l'énumération et des mesures du même ordre ont précisément été ajoutées en 1994. L'assimilation était donc permise, au pire par le biais d'une question préjudicielle à la Cour d'Arbitrage sur base des art. 10 et 11 de la Constitution.

<sup>32</sup> C.E., Govaert, n° 149.669, 30.9.2005, précité. La demande de report d'une audition, par contre, ne doit pas être votée au scrutin secret... V. C. E., Coppenhelle, n° 68.120, 16.9.1997, 4.3.1 et n° 126.721, 22.12.2003, précités.

<sup>33</sup> C.E., Commune de Stekene et Schelfhout, n° 13.655, 2.7.1969, précité; C.E., Adam et Commune de Ressaix, n° 17.551, 13.6.1973, précité; Mais non la décision d'intervenir à la procédure devant le Conseil d'Etat: C.E., de Lobkowicz, n° 113.551, 12.12.2002, précité.

<sup>34</sup> C.E., Rutsaert et De Meyer, n° 15.920, 13.6.1973, précité.

<sup>35</sup> C.E., Guimaud, n° 87.747, 31.5.2000, précité.

<sup>36</sup> C.E., De Bruyne, n° 33.910, 31.1.1990, R.A.C.E., 1990, sp et Pas., 1992, IV, 170.

<sup>37</sup> C.E., Van Rompay, n° 26.600, 3.6.1986, précité, 8.3.1.; C.E., CPAS d'Houffalize et Léonard, n° 138.787, 22.12.2004. Mais non l'approbation de conditions de nomination. V. C.E., Rutsaert et De Meyer, n° 15.920, 13.6.1973, précité.

<sup>38</sup> *Ibidem*, n° 84.2, p. 133.



dont la commune est membre. L'article L1122-34, par. 2 du Code wallon est cité entre parenthèses par l'auteur juste après, mais il ne faut pas en déduire que la disposition dérogerait au scrutin secret, ce qui n'est pas le cas. En 1995, pourtant, la question a été posée au Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, C. Eerdeken, en ces termes: "D'aucuns estiment que les candidats visés par l'article 100, al. 4, sont en fait des candidats à des emplois communaux; à l'appui de leur thèse, ils font valoir que les autres cas visés par cet alinéa ne concernent que le personnel communal. D'autres pensent qu'il convient de donner une portée plus large à la notion de candidats et que, par exemple, il conviendrait de procéder à un vote secret chaque fois qu'il s'indique de désigner un membre du conseil en qualité de représentant de la commune ou de candidat administrateur dans une intercommunale. Or, il est généralement admis que les conseillers communaux, dans l'exercice de leurs fonctions ne sont pas visés par les "questions de personnes". De ces deux interprétations, laquelle est la plus conforme à l'esprit de la loi?". Et le Ministre de répondre sur base de quelques arrêts du Conseil d'Etat sélectionnés qu'après avoir initialement interprété de manière restrictive l'exception en s'en tenant aux seuls cas de scrutin secret énumérés par la loi, la jurisprudence du Conseil d'Etat aurait évolué et serait "désormais établie dans ce sens que l'article 100, al. 4, de la nouvelle loi communale contient un principe général selon lequel l'obli-

gation du scrutin secret s'impose afin de préserver la liberté d'appréciation des conseillers communaux lorsqu'ils ont à se déterminer quant à des personnes à propos desquelles le conseil communal doit prendre une décision. D'après cette interprétation, les termes de "présentations de candidats" utilisés par l'article 100, al. 4, de la nouvelle loi communale ne se limitent pas aux seuls candidats à des emplois communaux"<sup>39</sup>. Ne convient-il pas de comprendre l'extrait comme invitant à inclure dans le vote secret, au moins implicitement, la proposition de candidats et la désignation de membres du conseil en qualité de représentant de la commune ou de candidat administrateur dans une intercommunale? L'hypothèse est pourtant écartée sans justification par C. Havard alors même qu'il renvoie, quelques mots auparavant, aux références jurisprudentielles citées dans la réponse ministérielle.

Pour être complet, il faut rappeler qu'un "principe du scrutin secret" pour le prononcé d'une sanction disciplinaire avait déjà été invoqué en 1972 pour trouver à s'appliquer à la suspension d'un agent<sup>40</sup> relevant d'une commission d'assistance publique alors pourtant que la loi du 10 mars 1925 y afférente ne prévoyait rien du tout à cet égard<sup>41</sup>. Le requérant avait pris soin de préciser que ce principe invoqué devait "s'appliquer par analogie" à défaut, dans la loi du 10 mars 1925, de dispositions spécifiques réglant les modalités suivant lesquelles sont prises les délibérations des

commissions d'assistance publique. Comme en 1965 et 1967, le Conseil d'Etat s'est toutefois contenté d'affirmer sans autre commentaire l'application de la disposition communale aux délibérations des commissions d'assistance publique<sup>42</sup>. Depuis lors, la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, dans son article 33, précise que le vote se fait au scrutin secret "lorsqu'il est question de personnes, sauf en matière d'octroi ou de récupération individuels d'aide sociale". Ce qui, selon nous, ne plaide *a priori* pas en faveur de l'interprétation large du dispositif communal, ni même *a posteriori* d'ailleurs puisque la consultation des travaux préparatoires renseigne que ne seraient en réalité visées à travers "ce passage" que "le personnel du centre local ou intercommunal ainsi que les conseillers eux-mêmes", ce qui n'aurait "rien à voir avec les problèmes relatifs aux dossiers des demandeurs d'asile"<sup>43</sup>: "Le texte veut dire lorsqu'il s'agit de désigner des personnes, de nommer des personnes"<sup>44</sup>. Et le Conseil d'Etat d'avoir effectivement précisé au fil de ses arrêts que sont des questions de personnes requérant le scrutin secret l'élection du président de CPAS<sup>45</sup>, la nomination d'un secrétaire à temps partiel<sup>46</sup>, la décision infligeant une peine disciplinaire à un agent (un avertissement)<sup>47</sup> ainsi que celle constatant l'impossibilité de remettre au travail un fonctionnaire (dans le cadre d'une mise à la retraite d'office pour incapacité corporelle)<sup>48 49</sup>. A noter qu'en 1967, en revanche, le Conseil d'Etat

<sup>39</sup> Réponse du 11.12.1995, o.c., p. 1318. V. également p. 1319 la réponse embarrassée à propos de l'application du huis clos pour les mêmes décisions: la distinction n'est pas toujours aisée à faire dans la pratique et il s'agit d'évaluer quand la question acquiert "un tour personnel en cours de débats". Selon le Ministre, la désignation des membres d'une commission communale, des représentants pour assister à l'assemblée générale d'une intercommunale ou des administrateurs d'une intercommunale amène le conseil à se prononcer sur des questions se rapportant à des personnes. "En effet, le choix qui sera fait tiendra principalement à la personne (...). Quand bien même cette désignation ou cette proposition aurait-elle pour destinataire un conseiller communal, il ne s'agit pas de débattre de ses actes ou de ses opinions politiques en rapport avec sa fonction mais de prendre en compte des éléments qui concernent personnellement le conseiller communal et qui peuvent même être en rapport avec ses intérêts privés". A noter que proposition et désignation sont ici mentionnés et assimilés alors pourtant que les termes n'importent qu'en matière de scrutin secret...

<sup>40</sup> Non à la mutation d'un agent d'un service, même incluse dans la même délibération que celle infligeant une sanction disciplinaire à la requérante, ce

qui ne suffit pour conférer à cette mesure un caractère disciplinaire. En l'espèce, le moyen de défense invoqué visait toutefois seulement le prononcé d'une sanction non énumérée par les textes...

<sup>41</sup> C.E., Boedt, n° 15.281, 4.5.1972, précité. La solution est présentée comme implicite en notice, ce qui permet de conclure, selon toute vraisemblance, que l'application par analogie était invoquée par les requérants mais non décidée par le Conseil d'Etat dans l'attendu de l'arrêt résumant le moyen.

<sup>42</sup> C.E., Cornet, n° 11.547, 10.12.1965, précité; C.E., Verhille et crts, n° 12.417, 31.5.1967, R.A.C.E., 1967, p. 528 (les requérants invoquaient également une application par analogie). Rem. pourtant C.E., Van Rompay, n° 26.600, 3.6.1986, précité, 8.3.1.1 dans le sens de l'application analogique du scrutin secret, compte-tenu de son objet, à l'avis rendu au conseil communal par le conseil du personnel dirigeant de la police.

<sup>43</sup> *Pasin.*, 1976, II, p. 1.334 (commentaire du ministre précédant le vote en commission du Sénat, à la suite de la demande d'un commissaire au sujet de la "signification et portée exacte des mots "lorsqu'il est question de personnes"").

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 1.397: cela ne concerne donc pas les décisions en matière de secours ni n'est la grande règle (commentaire du Ministre avant le vote en séance plénière).

<sup>45</sup> C.E., Laureysens et Peeters, n° 19.125, 10.7.1978, R.A.C.E., 1978, p. 900.

<sup>46</sup> C.E., De Rijcke, n° 22.671, 10.11.1982, R.A.C.E., 1982, p. 1.560 (solution implicite).

<sup>47</sup> C.E., Stercq et crts, n° 24.342, 11.5.1984, R.A.C.E., 1984, p. 818.

<sup>48</sup> C.E., Eggermont, n° 41.434, 18.12.1992, R.A.C.E., 1992, sp.

<sup>49</sup> Adde la décision rel. à un arrêté de tutelle de suspension concernant des personnes, par ex. de l'exécution d'une nomination (à retirer ou maintenir en la justifiant par le conseil du CPAS concerné), selon R. Steyaert, en réponse à une question n° 16 de M. Valkeniers du 2.7.1980 (*Bull. quest. et rép.*, Chambre, n° 38, 22.7.1980, p. 3.259), indiquant au passage que "ni la législation, ni la doctrine ne traitent du problème spécial qu'il soulève et je ne connais aucune jurisprudence relative à celui-ci". V. aussi C.E., CPAS d'Houffalize et Léonard, n° 138.787, 22.12.2004 déjà commenté concernant la tutelle sur les sanctions infligées par les CPAS.



## SCRUTIN SECRET

avait indiqué que *"la vente d'une parcelle de terre à une personne déterminée ne peut être considérée comme assimilée à l'un des cas prévus par la loi"*<sup>50</sup>, et non comme *"une question de personnes"*, comme les requérants l'y avaient invité (il fallait désigner l'adjudicataire d'une parcelle).

### Conclusion

Au terme de la présente analyse, l'on peut affirmer que scrutin secret et questions de personnes, en doctrine et jurisprudence, entretiennent une liaison dangereuse pour la sécurité juridique et les acteurs locaux, parmi lesquels figure le citoyen. Il convient par conséquent d'appeler à la prudence, désormais, dans la rédaction des textes et des décisions de justice pour éviter d'induire ceux-ci en erreur dans l'évaluation du champ d'application du scrutin secret. Celui-ci est certes relativement large dès lors qu'il vise non seulement les mesures précises expressément visées par l'énumération légale, mais également de nombreuses décisions se rapportant indirectement à ces mesures ainsi que des mesures assimilées dans le domaine statutaire et disciplinaire du personnel communal ou du fonctionnement des institutions communales. Cela ne suffit toutefois pas pour affirmer que le scrutin secret s'imposerait à toute question de personne. Aucun principe général de droit de nature législative n'est de nature à modifier le texte même de la disposition légale concernée, surtout depuis que les principes de publicité et de transparence administratives sont consacrés.

Huis clos des séances et scrutin secret poursuivent bel et bien le même objectif qui est de garantir l'indépendance et la liberté des membres de l'assemblée délibérante, spécialement à l'égard du public et des personnes concernées par les décisions qui ne siègent pas. Le scrutin secret constitue cependant une précaution supplémentaire au huis clos, imposée par la loi pour des questions de personnes particulièrement sensibles<sup>51</sup>. Le champ d'application de l'un et de l'autre est par conséquent différent. Mais dans les deux cas, ni le huis clos ni le scrutin secret ne dispensent de motiver formellement les décisions prises. Ils n'évitent donc pas la frustration engendrée par la décision même. D'autant que lorsque la motivation est

honnête et franche, c'est-à-dire légale, les motifs finissent souvent par dévoiler ceux qui, en séance, les ont portés et que l'on voulait protéger de toute identification. La garantie est donc, en pratique, relativement fragile.

La pertinence du dispositif dépendra surtout des circonstances car le secret n'empêche évidemment ni les intrigues ni les accords passés dans les couloirs. Il a même souvent pour effet de les favoriser. Selon l'état de la discussion, en outre, - discussion qui se déroule toujours à huis clos s'agissant par définition de questions de personnes -, il n'empêchera pas toujours le calcul selon la prévisibilité des résultats. Il ne s'agit donc pas d'une garantie absolue d'indépendance. En matière de scrutin, il devrait néanmoins inciter au courage, sinon d'avoir été franc, honnête et constructif dans la discussion, au moins d'émettre son vote en âme et conscience, dans une forme d'isolement par rapport au groupe.

Si d'aventure le législateur souhaitait à l'avenir étendre le scrutin secret aux questions de personnes, encore doit-il être conscient que l'interprétation de cette notion présentera de nombreuses difficultés inhérentes à son imprécision. Ce sont d'ailleurs probablement ces difficultés qui ont conduit le législateur flamand à disposer autrement, pour ce qui concerne les communes flamandes<sup>52</sup>, à l'article 35 du décret communal flamand du 15 juillet 2005<sup>53</sup> selon lequel les votes au conseil communal sont publics (par. 1<sup>er</sup>) mais

*"Font l'objet d'un scrutin secret:"*

*1° la déchéance du mandat de conseiller communal et d'échevin;*

*2° la désignation des membres des organes de direction communaux et des représentants de la commune dans des organes de concertation et dans les organes d'autres personnes morales et associations de fait*<sup>54</sup>;

*3° les affaires individuelles en matière de personnel"* (par. 2)<sup>55</sup>.

*"Les affaires individuelles en matière de personnel"* et non simplement les affaires individuelles. Voilà qui recentre le scrutin secret sur la sphère du personnel et plaide à nouveau contre l'existence prétendue d'un principe général de valeur législative à l'endroit du scrutin secret dans les questions relatives aux personnes...

En Région wallonne, il faut également signaler l'intervention récente du Parlement wallon pour prescrire le vote *"à haute voix"* en ce qui concerne les motions de méfiance constructive au niveau communal, ce qui restreint également le champ d'application du scrutin secret en droit communal wallon, à tout le moins en vertu du parallélisme des formes. La justification avancée est la suivante: *"S'agissant d'un mécanisme de mise en oeuvre de responsabilité politique, il est essentiel que les citoyens puissent connaître du débat qui se tient et être informés de la position prise par chacun"*<sup>56</sup>. Comme quoi les garanties peuvent être conçues de manière relative selon les cas de figure voire les points de vue. Ne dit-on pas que *"Le soupçon est toujours errant autour du mystère"*<sup>57</sup>?

Inforum 200489

CDN 504.51

<sup>50</sup> C.E., Verhille et crts, n° 12.417, 31.5.1967, précité.

<sup>51</sup> Il va sans dire que le huis clos permet également de protéger la réputation des personnes concernées par les décisions à prendre. Dans cette mesure, le scrutin secret vise à protéger davantage le décideur que l'administré, indépendamment de tout cas concret. Le huis clos ne protège toutefois pas des influences collectives au sein même de l'organe délibérant, ce que permet en revanche, dans une certaine mesure, le scrutin secret, susceptible de renvoyer chacun à son intime conviction, à condition de jouer le jeu, au-delà des intrigues et des disciplines de corps, sans nécessairement empêcher en même temps l'émergence d'un consensus autour de la table. Dans la foulée, le scrutin secret renforce l'indépendance vis-à-vis des personnes extérieures qui ne devraient jamais connaître le contenu des votes individuels, sauf lorsque la décision est prise à l'unanimité, ce qui permet d'éviter la rancune et les conflits stériles de caractère individuel. Tant du point de vue interne qu'externe, le scrutin secret constitue ainsi une garantie supplémentaire qu'il n'est par conséquent pas illogique d'avoir voulu et de voir davantage confinée dans son champ d'application par rapport au huis clos

<sup>52</sup> La question abordée dans la présente contribution ne présente donc plus d'intérêt direct les concernant.

<sup>53</sup> Entré en vigueur le 1.1. 2007 selon l'art. 1<sup>er</sup> de l'A. G.Fl. 24.11.2006 concernant l'entrée en vigueur de certaines dispositions du décr. communal du 15.7.2005 et portant exécution des art. 160 et 179 du décr. communal du 15.7.2005.

<sup>54</sup> L'hypothèse procède peut-être des hésitations en doctrine relatives dans les lignes qui précèdent. Mais elle s'explique aussi vraisemblablement par la formulation plus stricte retenue en matière de personnel.

<sup>55</sup> *"Par. 4. Le président vote en dernier lieu, sauf en cas de scrutin secret"*.

<sup>56</sup> Proposition de décr. mod. le CDLD, Doc. parl., P.W., s. 2005-06, n° 369-1, p. 3.

<sup>57</sup> Bentham, cité par M. Séron à la Chambre des représentants lors de l'élaboration de la L. communale, M.B. 21.3.1835, 4<sup>e</sup> feuillet.